国家基本公共卫生服务实施十年的进展与成效

尤莉莉[1] 赵金红[1] 陈新月[1] 杨凌鹤[1] 刘美岑[1] 潘钰婷[1] 张思琪[1] 刘远立[1]*

[1]作者介绍：尤莉莉（1985-），北京人，博士，副教授，研究方向：公共卫生与卫生政策

作者单位：1 中国医学科学院/北京协和医学院 卫生健康管理政策学院

通讯作者：刘远立 liuyuanli_pumc@163.com

基金资助：国家卫生健康委委托课题：国家基本公共卫生服务实施十年效果评估

摘 要

【目的】梳理总结全国国家基本公共卫生服务项目在过去十年（2009-2019年）所取得进展与成效。**【方法】**通过函调收集31个省（自治区、直辖市）基本公共卫生项目各项监测数据(2009-2016)，分析国家基本公共卫生服务管理平台监测数据(2017-2019)，以及中国卫生健康统计年鉴（2010-2020）相关指标，从供方角度分析了十年间全国基本公共卫生各项服务的提供覆盖情况；在2019年11月-12月，在山西省、浙江省、重庆市开展了国家基本公共卫生服务十年评估居民调查，共调查10213人，从需方角度调查居民对基本公卫项目的知晓率、利用率、满意度等情况。**【结果】**十年间，我国基本公共卫生的各类服务项目的覆盖率均有较大幅度增长：（1）健康档案建档率、电子健康档案建档率、健康档案使用率分别从2009年的48.78%、35.07%、22.14%上升到至2019年的88.25%、86.82%、55.34%，平均年增长率分别为6.41%、10.92%、15.62%；（2）全国发放健康教育印刷资料累计约63.11亿份，播放健康教育音像资料次数约3.37亿次，举办健康教育讲座累计参加人数达11.44亿人；（3）截止到2019年，全国管理在册的高血压患者约1.09亿人，糖尿病患者约3135.71万人，高血压/糖尿病患者的规范管理率十年间分别增长30.35%、27.25%，高血压/糖尿病管理人群的血压/血糖控制率十年间分别增长16.84%、24.69%，平均年增长率分别为3.28%、5.56%，东中西部地区以上指标的差距呈逐渐缩小趋势；（4）新生儿访视率、0-6岁儿童健康管理率的十年增长幅度分别为14.09%、17.82%，平均年增长率1.74%、2.30%；孕产妇早孕建册率和产后访视率增长6.06%、7.79%；2019年，全国老年人健康管理率67.41%，较2009年增长26.23%，平均年增长率为5.96%；老年人和儿童的中医药健康管理服务的平均年增长率为13.20%、10.10%；（5）居民预防接种建证率和各类疫苗接种率均稳定在90%以上；严重精神障碍患者规范管理率2019年达89.17%，肺结核患者管理率及肺结核患者规则服药率10年来均稳定在90%以上，传染病疫情报告率稳定在98%以上；（6）2019年参与调查的居民对“国家基本公共卫生服务项目”的知晓率为85.4%，重点人群的服务满意度均在90%以上；（7）基

层医疗卫生服务机构的服务能力有所提升，机构数量呈现持续上升趋势，基层医疗卫生机构人员数量、医护比、本科以上学历占比均逐年上升。**【结论】**十年来，作为我国基本医疗卫生服务的重要组成部分，基本公卫各服务项目人群覆盖率均有较大幅度增长，服务广覆盖的目标基本达成，重点人群健康管理水平提升显著，健康管理效果呈现，居民对基本公共卫生服务的获得感逐步提高，基层医疗卫生机构服务能力不断提升，我国基本公共卫生服务的全面实施是向“全民健康覆盖”目标迈进的重要举措。

【关键词】国家基本公共卫生服务项目；项目评价；健康管理；获得感

Progress and achievements of the implementation of national basic public health services in the past decade

Abstract

Objective: to systematically sort out and summarize the progress and achievements of basic public health projects in the past decade (2009-2019).

Methods: The monitoring data (2009-2016) of basic public health projects in 31 provinces (autonomous regions and municipalities directly under the central government) were collected by correspondence, the monitoring data of the national basic public health service management platform (2017-2019) and the relevant indicators of China's Health Statistical Yearbook (2010-2020) were analyzed, and the coverage of basic public health services in the country in the past ten years was analyzed from the perspective of suppliers; From November to December 2019, a national ten-year assessment survey of basic public health services was conducted in Shanxi Province, Zhejiang Province and Chongqing City, with a total of 10213 people surveyed. From the perspective of the demander, the awareness rate, utilization rate and satisfaction of residents with basic public health projects were investigated. **Results:** Over the past decade, the coverage of various service items of basic public health in China has increased significantly: (1) the filing rate of health files, the filing rate of electronic health files and the utilization rate of health files have increased from 48.78%, 35.07% and 22.14% in 2009 to 88.25%, 86.82% and 55.34% in 2019, with an average annual growth rate of 6.41%, 10.92% and 15.62% respectively; (2) A total of 6.311 billion printed materials on health education were distributed nationwide, about 337 million audio-visual materials on health education were broadcast, and a total of 1.144 billion people attended health education lectures; (3) By 2019, there will be about 109million registered hypertensive patients and about 31357100 patients with diabetes in China. The standardized management rate of hypertensive / diabetes patients has

increased by 30.35% and 27.25% respectively in the past decade. The blood pressure/blood glucose control rate of hypertension/diabetes management group increased by 16.84% and 24.69%, respectively, with an average annual growth rate of 3.28% and 5.56%, respectively. The gap between the above indicators in the eastern, central and western regions is gradually narrowing; (4) The ten-year growth rates of neonatal visit rate and health management rate of children aged 0-6 years were 14.09% and 17.82% respectively, with an average annual growth rate of 1.74% and 2.30%; The rate of early pregnancy registration and postpartum visit increased by 6.06% and 7.79%; In 2019, the national elderly health management rate was 67.41%, an increase of 26.23% over 2009, with an average annual growth rate of 5.96%; The average annual growth rate of traditional Chinese medicine health management services for the elderly and children is 13.20% and 10.10%; (5) The vaccination certificate establishment rate and various vaccination rates of residents were stable at more than 90%; The standardized management rate of patients with severe mental disorders reached 89.17% in 2019, the management rate of patients with pulmonary tuberculosis and the regular medication rate of patients with pulmonary tuberculosis have been stable at more than 90% in the past 10 years, and the reporting rate of infectious diseases has been stable at more than 98%; (6) In 2019, the awareness rate of residents participating in the survey on the "national basic public health service project" was 85.4%, and the service satisfaction of key groups was more than 90%; (7) The service capacity of grass-roots medical and health service institutions has been improved, and the number of institutions has shown a continuous upward trend. The number of personnel in grass-roots medical and health institutions, the proportion of doctors and nurses and the proportion of Bachelor degree or above have increased year by year.

Conclusion: Over the past decade, the population coverage of basic public health services has increased significantly, the goal of wide service coverage has been basically achieved, the health management level of key populations has been significantly improved, the effect of health management has been presented, the residents' sense of access to basic public health services has been gradually improved, and the service capacity of basic medical and health institutions has been continuously improved. The comprehensive implementation of basic public health services in China is an important step towards the goal of "universal health coverage".

【Key words】 National basic public health service project; Project evaluation; Health management; Sense of fulfillment

国家基本公共卫生服务项目是2009年我国开启的新一轮深化医药卫生体制改革的重要组成部分，是我国政府针对城乡居民存在的主要健康问题，以孕产妇、儿童、老年人、慢性疾病患者为重点人群，面向全体居民免费提供的最基本的公共卫生服务[1]。本文在全国层面统计数据汇总分析和居民调查的基础上，系统梳理和总结了过去十年（2009-2019年）国家基本公共卫生服务项目所取得的进展和成效。

1. 资料与方法

1.1 统计信息数据

本文统计数据来源于全国31个省（自治区、直辖市）基本公共卫生项目各项监测数据(2009-2016)，国家基本公共卫生服务管理平台监测数据(2017-2019)，以及中国卫生健康统计年鉴（2010-2020）。（1）全国2009-2016年基本公共卫生服务各项目的人群服务覆盖率，如健康档案建档率、健康档案使用率、健康教育资料发放数量、预防接种率、慢性病患者规范管理率和控制率，儿童健康管理率等指标，系通过函调的方式，由各省卫生行政部门上报，课题组通过汇总各省数据，建立数据库进行分析；2017年，国家启用了基本公共卫生服务项目管理平台，本文中2017-2019年度各项指标数据来源该管理平台；（2）基层医疗卫生机构、人员数据来源于《中国卫生健康统计年鉴（2010-2020）》，包括基层医疗卫生机构数量、设卫生室的村数占行政村数比例、基层医疗卫生机构人员数量和学历等。

1.2 居民现场调查

2019年10月-12月，课题组采取流行病学横断面调查的方法，在山西省、浙江省、重庆市开展了居民调查，每个省随机抽取两个市（县/区），在每个市内选取1区和1县，每个区（县）抽取多个基层医疗卫生机构，机构内采取方便抽样，利用自行设计并经专家认证的调查问卷，对服务对象（居民）进行问卷调查，共计调查居民10213人，其中包括：孕产妇1005人，65岁以上老年人（非慢病）713人，慢性病（高血压、糖尿病）患者3965人，0-6岁儿童家长3020人，其他一般人群1509人。调查内容主要依据《国家基本公共卫生服务规范》要求，根据不同重点人群接受的服务内容设计，包括了居民对基本公共卫生服务总体的知晓率、利用率、满意度情况，重点服务人群接受基本公共卫生服务的频率、内容、效果、获益感等。

1.3 统计学分析方法

根据统计信息数据，课题组建立统一数据库，进行统计分析；现场问卷调查经由统一双录入后，建立不同人群调查数据库，对所有录入数据进行逻辑核

查与清理，对所有统计指标采用描述性统计分析和统计检验，统计分析均采用 SPSS 26.0 软件。

2 结果

2.1 基本公共卫生各类服务项目的人群覆盖率的十年变化趋势

2.1.1 健康档案

本次评估结果显示，2009 年-2019 年，健康档案建档率、电子健康档案建档率和健康档案使用率均有大幅增长，健康档案建档率从 2009 年的 48.78%上升到了 2019 年的 88.25%，平均年增长率为 6.41%；电子健康档案建档率从 2009 年的 35.07%上升到了 2019 年的 86.82%，平均年增长率为 10.92%；健康档案使用率从 2009 年的 22.14%上升到了 2019 年的 55.34%，平均年增长率为 15.62%。

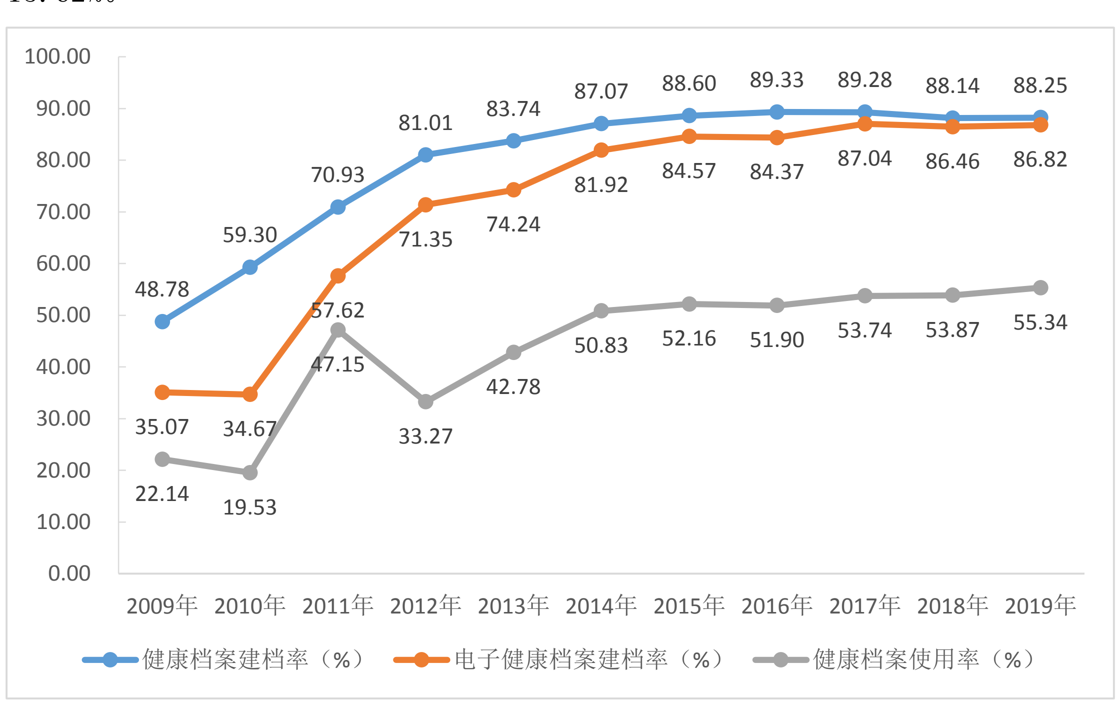


图 1 健康档案建档率、使用率情况

注：1. 健康档案建档率=建档人数/辖区内常住居民数×100%。 2. 电子健康档案建档率=建立电子健康档案人数/辖区内常住居民数×100%。 3. 健康档案使用率=档案中有动态记录的档案份数/档案总份数×100%。(有动态记录的档案是指 1 年内与患者的医疗记录相关联和（或）有符合对应服务规范要求的相关服务记录的健康档案。)

2.1.2 健康教育

据测算，2009-2019 年，全国发放健康教育印刷资料约 63.11 亿份，播放健康教育音像资料次数约 3.37 亿次，健康教育宣传栏内容更新 2597.98 万次，举办健康教育讲座 3466.56 万次，举办健康教育讲座累计参加人数达 11.44 亿人，详见表 1。

表 1 健康教育情况

项目	年份（年）											
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	合计
发放健康教育印刷资料数量（亿份）	1.76	2.31	5.58	4.93	4.90	6.45	6.54	4.56	8.82	8.51	8.76	63.11
播放健康教育音像资料种类（万种）	12.39	15.73	36.64	23.69	40.69	57.97	52.43	58.89	65.43	74.03	73.45	511.34
播放健康教育音像资料次数（百万次）	4.87	9.57	12.52	11.95	14.86	26.10	26.82	73.78	51.16	49.88	55.41	336.91
健康教育宣传栏设置个数（万个）	15.42	40.39	25.63	22.56	44.86	65.95	76.89	210.64	279.85	260.77	258.20	1301.15
健康教育宣传栏内容更新次数（万次）	93.88	102.02	180.064	221.15	208.10	270.98	241.47	263.65	335.42	341.78	339.48	2597.98
举办健康教育讲座次数（万次）	33.23	75.73	130.20	79.74	156.50	214.10	219.56	177.61	767.90	807.92	804.05	3466.56
举办健康教育讲座参加人数（千万人）	3.81	5.52	9.89	14.04	13.14	11.19	12.68	12.06	9.47	11.86	10.74	114.41

2.1.3 慢性病患者健康管理

截止到 2019 年，全国管理在册的高血压患者约 1.09 亿人，糖尿病患者约 3135.71 万人。高血压患者规范管理率 2019 年较 2009 年增长 30.35%，平均年增长率为 6.34%，2 型糖尿病患者规范管理率总体增长 27.25%，平均年增长率为 5.30%，东中西部差距逐渐减小；十年来，高血压被管理人群的血压控制率由 2009 年的 50.88%上升至 2019 年的 67.72%，平均年增长率为 3.28%；糖尿病被管理人群的血糖控制率由 2009 年的 38.86%，上升至 2019 的 63.55%，平均年增长率为 5.56%，详见表 2 和表 3。

表 2 高血压患者规范管理率分布情况（%）

分布	年份（年）

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
总体	45.20	71.84	72.60	73.38	77.44	82.26	79.4	72.72	74.88	75.55	74.48
东	58.84	75.79	83.07	83.3	79.93	82.21	75.73	73.92	72.16	71.46	71.02
中	20.18	66.01	52.94	56.34	73.65	77.13	78.87	65.6	76.78	79.00	76.09
西	85.07	76.67	82.41	87.55	77.53	87.46	86.87	81.94	78.23	78.73	79.16

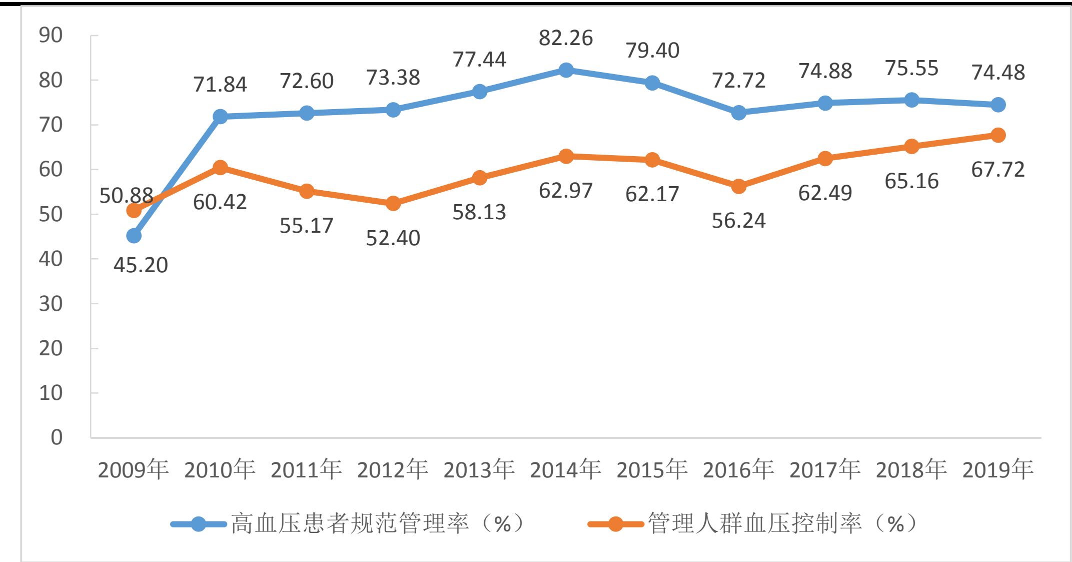


图 2 高血压患者规范管理率及血压控制率

注：1. 高血压患者规范管理率=按照规范要求进行高血压患者健康管理的人数/年内已管理的高血压患者人数×100%。 2. 管理人群血压控制率=年内最近一次随访血压达标人数/年内已管理的高血压患者人数×100%。（注：最近一次随访血压指的是按照规范要求最近一次随访的血压，若失访则判断为未达标。）

表 3　2 型糖尿病患者规范管理率分布情况（%）

分布	年份（年）										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
总体	46.30	61.03	71.55	74.98	79.94	78.47	76.96	69.22	74.36	74.48	73.55
东	56.82	71.82	81.11	81.03	79.35	76.95	74.15	72.19	71.73	71.15	71.11
中	20.12	28.42	54.52	60.99	72.56	76.09	76.56	57.1	76.01	77.54	75.62
西	85.18	71	81.42	86.58	92.04	83.13	82.86	83.65	76.03	77.01	77.15

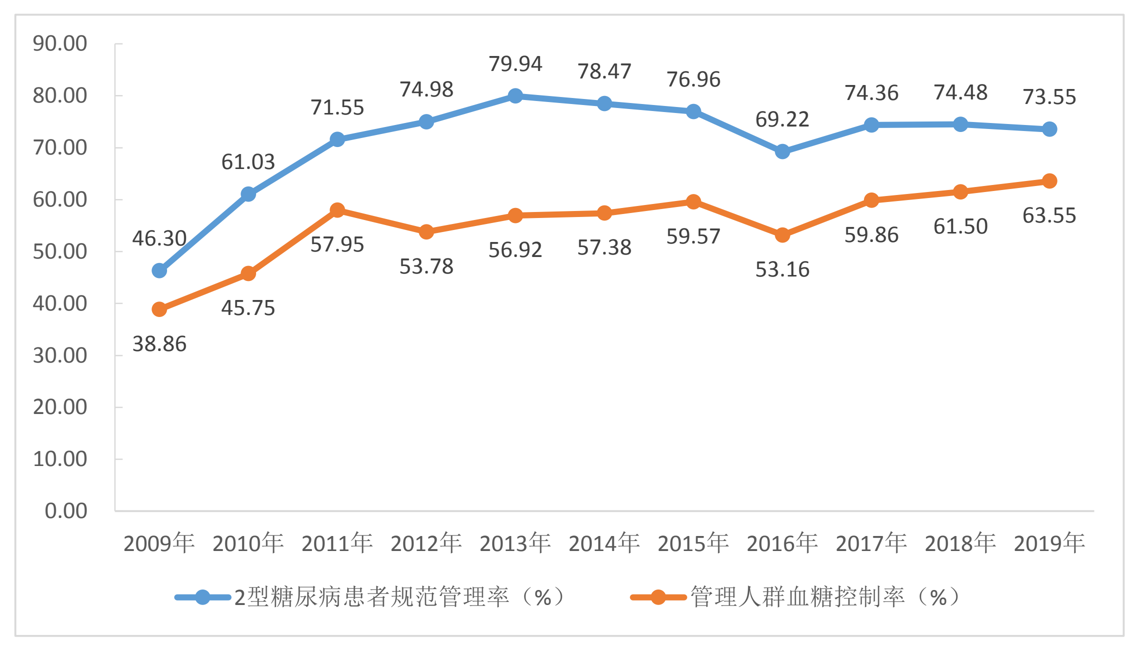


图 3　2 型糖尿病患者管理情况

注：1. 2 型糖尿病患者规范管理率=按照规范要求进行 2 型糖尿病患者健康管理的人数/年内已管理的 2 型糖尿病患者人数×100%。 2. 管理人群血糖控制率=年内最近一次随访空腹血糖达标人数/年内已管理的 2 型糖尿病患者人数×100%。（最近一次随访血糖指的是按照规范要求最近一次随访的血糖，若失访则判断为未达标）

2. 1. 4 儿童、孕产妇和老年人健康管理

2009 年至 2019 年，新生儿访视率不断增长，由 2009 年的 77.99%，上升到了 2019 年的 92.08%，增长了 14.09%，平均年增长率为 1.74%；2009 年至 2019 年，儿童健康管理率不断上升，由 2009 年的 73.34%上升到 2019 年的 91.16%，增长幅度为 17.82%，平均年增长率为 2.30%。2009 年至 2019 年，孕产妇早孕建册率从 79. 72%增长到 85. 78%，增长幅度为 6. 06%，平均年增长率为 0. 79%；孕产妇产后访视率从 83. 47%增长到 91. 26%，增长幅度为 7. 79%，平均年增长率为 0. 91%。截至 2019 年，全国老年人健康管理率达 67. 41%，较 2009 年增长 26. 23%，平均年增长率为 5. 96%，详见表 4。

表 4 孕产妇、儿童和老年人健康管理情况

项目	年份（年）										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
新生儿访视率（%）	77. 99	87. 29	84. 82	87. 02	88. 86	91. 65	91. 76	93. 52	91. 69	91. 77	92. 08
儿童健康管理率（%）	73. 34	79. 29	85. 45	94. 67	93. 25	95. 35	93. 25	92. 57	90. 61	91. 25	91. 16

早孕建册率（%）	79.72	80.62	78.31	82.28	83.01	89.03	86.83	87.81	83.53	84.54	85.78
产后访视率（%）	83.47	84.11	85.53	85.63	87.7	92.15	90.98	91.83	90.76	90.59	91.26
老年人健康管理率（%）	41.18	51.37	73.43	71.94	76.19	77.94	75.92	73.21	70.50	67.18	67.41

注：1.新生儿访视率＝年度辖区内按照规范要求接受 1 次及以上访视的新生儿人数/年度辖区内活产数×100%。 2.儿童健康管理率＝年度辖区内接受 1 次及以上随访的 0～6 岁儿童数/年度辖区内 0～6 岁儿童数×100%。 3.早孕建册率=辖区内孕 13 周之前建册并进行第一次产前检查的产妇人数/该地该时间段内活产数×100%。 4.产后访视率=辖区内产妇出院后 28 天内接受过产后访视的产妇人数/该地该时间内活产数×100%。 5.老年人健康管理率＝年内接受健康管理人数/年内辖区内 65 岁及以上常住居民数×100%。(接受健康管理是指建立了健康档案、接受了健康体检、健康指导、健康体检表填写完整。)

2.1.5 严重精神障碍患者和肺结核患者管理

严重精神障碍患者规范管理率在 2009-2019 年波动上升，截至 2019 年严重精神障碍患者规范管理率达 89.17%，较 2009 年上升 4.41%，平均年增长率为 0.66%。2009 年至 2019 年，肺结核患者健康管理服务效果较好，肺结核患者管理率及肺结核患者规则服药率均稳定在 90%以上。截至 2019 年，肺结核患者健康管理率达 98.48%，肺结核患者规范服药率达 96.92%，详见表 5。

表 5 严重精神障碍患者和肺结核患者管理情况（%）

项目	年份（年）										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
严重精神障碍患者规范管理率（%）	84.76	81.67	73.84	75.84	81.95	76.58	76.41	79.45	87.75	87.03	89.17
肺结核患者管理率（%）	98.34	99.33	99.51	99.07	99.15	99.09	96.46	98.13	96.74	97.69	98.48
肺结核患者规范服药率（%）	99.49	99.53	99.54	99.45	99.38	99.22	96.5	92.82	96.71	96.55	96.92

注：1.严重精神障碍患者规范管理率=年内辖区内按照规范要求进行管理的严重精神障碍患者人数/年内辖区内登记在册的确诊严重精神障碍患者人数×100%。 2.肺结核患者管理率=已管理的肺结核患者人数/辖区同期内经上级定点医疗机构确诊并通知基层医疗卫生机构管理的肺结核患者人数×100%。 3.肺结核患者规则服药率=按照要求规则服药的肺结核患者人数/同期辖区内已完成治疗的肺结核患者人数×100%。（规则服药：在整个疗程中，患者在规定的服药时间实际服药次数占应服药次数的 90%以上）

2.1.6 预防接种

2009 年至 2019 年，预防接种服务开展情况较好，居民预防接种建证率和各类疫苗接种率均稳定在 90%以上。截至 2019 年，居民预防接种建证率达 99.69%，乙肝疫苗接种率达 98.22%，卡介苗接种率达 99.14%，脊髓灰质炎疫苗接种率达 97.94%，百白破疫苗接种率达 97.08%，含麻疹成分疫苗接种率达 96.68%，流脑疫苗接种率达 96.88%，乙脑疫苗接种率达 97.61%，甲肝疫苗接种率达 96.41%。十年间，预防接种服务开展情况保持平稳，变化幅度较小，详见表 6。

表 6 预防接种情况

项目	年份（年）										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
建证率（%）	99.64	98.8	99.4	99.63	99.58	99.68	99.83	99.95	99.57	99.60	99.69
乙肝疫苗接种率（%）	99.17	98.91	99.73	99.45	99.55	99.52	99.64	99.55	98.34	98.22	98.22
卡介苗接种率（%）	99.3	99.41	99.44	99.47	99.5	99.36	99.56	93.07	99.32	98.89	99.14
脊灰疫苗接种率（%）	98.48	98.98	99.39	99.61	99.54	99.78	99.42	98.83	98.22	97.83	97.94
百白破疫苗接种率（%）	99.36	99.3	99.46	99.53	99.15	99.43	99.5	99.32	98.08	97.37	97.08
含麻疹成分疫苗接种率（%）	98.45	98.95	99.27	96.12	99.44	99.48	99.48	99.47	98.20	96.92	96.68
流脑疫苗接种率（%）	98.22	98.84	99.22	99.39	99.24	99.17	99.09	98.47	97.08	97.34	96.88
乙脑疫苗接种率（%）	96.41	98.87	99.12	99.34	99.22	99.27	99.32	99.03	97.61	97.77	97.61
甲肝疫苗接种率（%）	94.4	97.42	98.38	98.61	98.48	98.48	99.2	99.08	97.67	95.62	96.41

注：1. 建证率=年度辖区内已建立预防接种证人数/年度辖区内应建立预防接种证人数×100%。 2. 某种疫苗接种率=年度辖区内某种疫苗实际接种人数/年度辖区内某种疫苗应接种人数×100%。

2.1.7 中医药健康管理

2009 至 2019 年，老年人中医药健康管理率和 0-36 个月儿童中医药健康管理服务率均有大幅度上升。老年人中医药健康管理率 2019 年较 2009 年增长了 32.88%，平均年增长率为 13.20%，0-36 个月儿童中医药健康管理服务率 2019 年较 2009 年增长了 34.54%，平均年增长率为 10.10%，详见图 4。

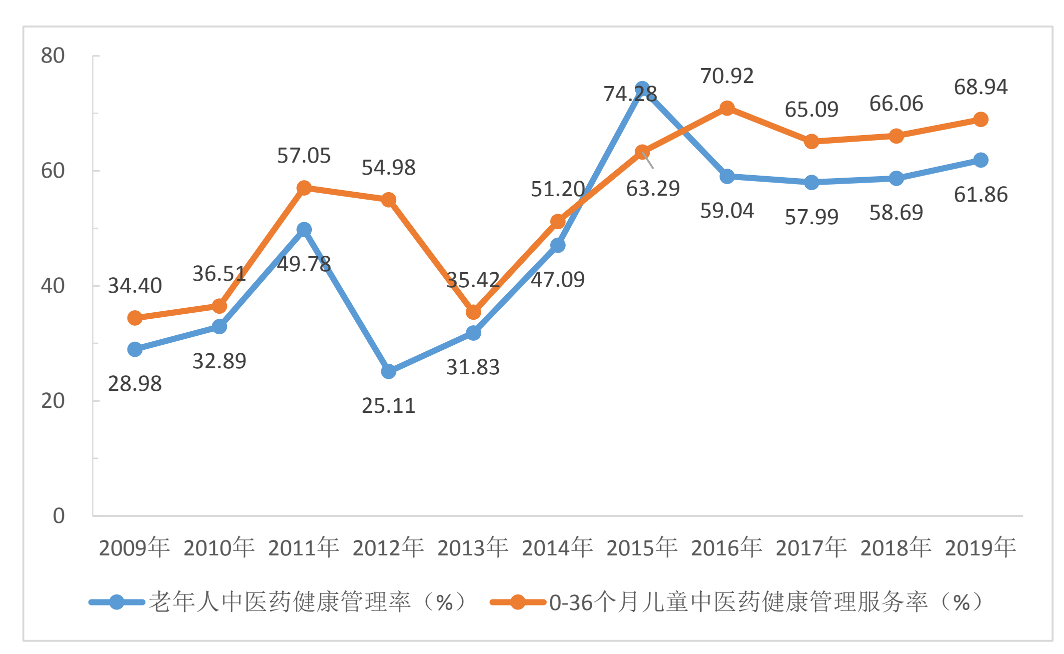


图 4 中医药健康管理情况

注：1. 老年人中医药健康管理率＝年内接受中医药健康管理服务的 65 岁及以上居民数/年内辖区内 65 岁及以上常住居民数×100%。 2. 0～36 个月儿童中医药健康管理服务率＝年度辖区内按照月龄接受中医药健康管理服务的 0～36 月儿童数/年度辖区内应管理的 0～36 个月儿童数×100%。

2. 1. 8 传染病及突发公共卫生事件报告和卫生计生监督协管服务情况

2009 年至 2019 年，传染病疫情报告率和传染病疫情报告及时率一直处于较好情况，传染病疫情报告率 10 年来均高于 98%，传染病疫情报告及时率均高于 99%。传染病疫情报告率 2019 年较 2009 年增长 0.49%，传染病疫情报告及时率 2019 年较 2009 年增长 0.76%，

2009 年至 2018 年，报告的事件或线索次数和协助开展的食源性疾病、饮用水卫生安全、学校卫生、非法行医和非法采供血、计划生育实地巡查次数均有大幅度增长。报告的事件或线索次数由 2009 年的 10. 41 万次，增加到了 2019 年的 55. 62 万次，增长了 45. 21 万次；协助开展的食源性疾病、饮用水卫生安全、学校卫生、非法行医和非法采供血、计划生育实地巡查次数由 2009 年的 390. 89 万次上升到了 2019 年的 665. 53 万次，增长了 274. 64 万次，详见表 7。

表 7 传染病及突发公共卫生事件报告和卫生计生监督协管服务情况

项目	年份（年）

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
传染病疫情报告率（%）	99.46	99.68	99.36	99.38	99.09	98.63	98.84	99.87	99.82	99.89	99.95
传染病疫情报告及时率（%）	99.04	99.51	99.58	99.87	99.53	99.69	99.43	99.75	99.67	99.68	99.80
卫生计生监督协管报告的事件或线索次数（万次）	10.41	11.01	22.58	22.37	33.94	40.46	35.66	44.43	54.66	56.17	55.62
卫生计生监督协管次数（万次）	390.89	185.90	196.02	180.33	264.66	345.53	522.63	538.44	576.55	633.51	665.53

注：1.传染病疫情报告率＝网络报告的传染病病例数/登记传染病病例数×100%。 2.传染病疫情报告及时率＝报告及时的病例数/报告传染病病例数×100%。 3.卫生计生监督协管报告事件或线索包括食源性疾病、饮用水卫生安全、学校卫生、非法行医和非法采供血、计划生育。

2.2 居民对国家基本公共卫生服务项目的获得感

2.2.1 知晓率与利用率

2019 年的需方现场调查显示，居民对“国家基本公共卫生服务项目”的知晓率为 85.4%，服务利用率为 98.7%（即至少享受过一种国家基本卫生服务项目的居民占所有居民的比例）；县区的知晓率（87.1%）和利用率（99.2%）高于城区（83.8%，98.2%）；孕产妇人群知晓率（91.0%）和利用率（99.9%）均最高，老年人群知晓率最低（83.8%），一般人群利用率最低（95.0%），详见表 8。

表 8 国家基本公共卫生服务项目知晓和利用情况(n，%)

地区/人群		听说过“国家基本公共卫生服务”		过去一年，享受过任意 1 项以上基本公卫服务项目	
		人数	%	人数	%
	总体	**9756**	**85.4**	**10213**	**98.7**
区县	农村	4147	87.1*	5027	99.2
	城市	4188	83.8*	5049	98.2
人群	一般人群	1145	84.1	1437	95.0
	孕产妇人群	897	91.0	1009	99.9
	0-6 岁儿童家长	2354	84.5	3010	99.7
	老年人群	2740	83.8	3295	98.8
	高血压	2061	86.3	2411	99.2
	糖尿病	1270	85.3	1511	98.9

注：*代表 P<0.05

2.2.1 重点人群满意度

调查重点人群对国家基本公共卫生服务项目满意度均在 90%以上，孕产妇人群满意度最高（96.8%），其次是高血压患者（95.6%），老年人满意度最低（94.1%）。全人群共评满意度项目维度共 3 个，分别是"健康教育活动"、"健康档案建立与利用"、"医护人员服务态度"；除孕产妇人群外，其余人群共评"诊疗水平"维度。其中满意率最高维度是"诊疗水平"（94.0%）；满意度最低的维度是"健康教育活动"（76.2%），详见图 5。

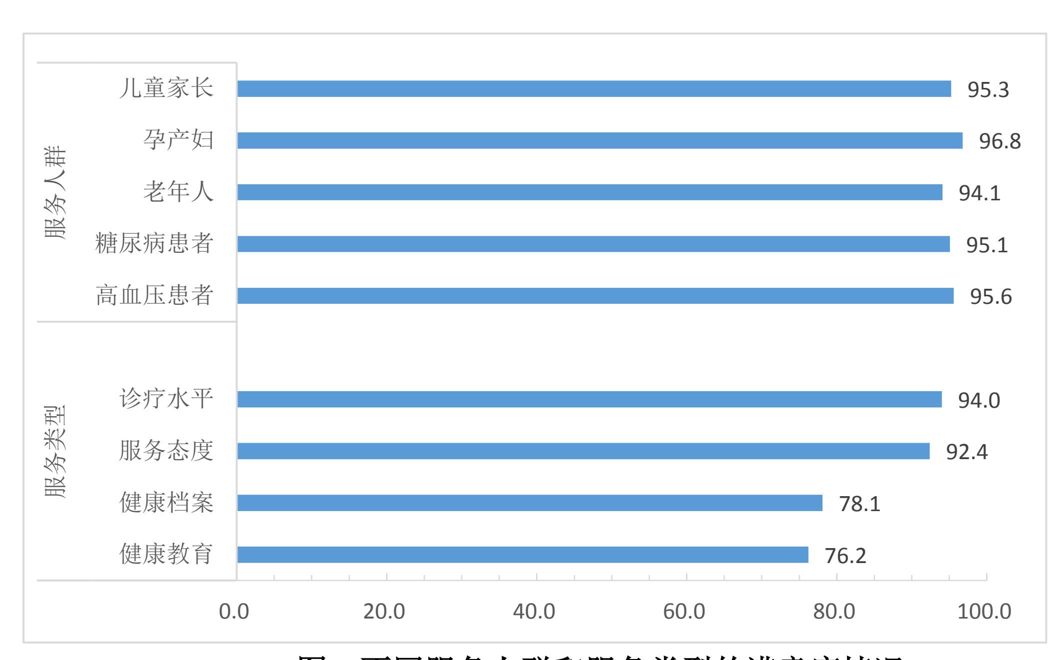


图 5 不同服务人群和服务类型的满意度情况

注：诊疗水平条目不包括孕产妇人群

2.2.1 自评获益率

需方调查显示，88.3%的调查对象认为国家基本公共卫生服务对服务自身健康的改善有不同程度上的帮助，县区居民认为非常有帮助的比例（47.1%）高于城区居民（40.2%）；不同人群中，0-6 岁儿童家长认为非常有帮助的比例最高（58.6%），其次是孕产妇人群（52.4%）和一般高血压人群（37.4%），详见表 9。

表 9　居民认为国家基本公共卫生服务对健康改善的帮助程度（n，%）

		非常有帮助	有帮助	一般	没有帮助
	总体	**4306 (43.6)**	**4414 (44.7)**	**1077 (10.9)**	**81 (0.8)**
区县类型	县区	2312 (47.1)	2007 (40.9)	543 (11.1)	41 (1.0)

	城区（放上）	1994 (40.2)	2406 (48.5)	534（10.8）	31（0.6）
调查人群	一般人群	479 (31.7)	676(44.7)	263（17.4）	38（2.5）
	孕产妇人群	529(52.4)	342(33.9)	35（3.5）	1（0.1）
	0-6 岁儿童家长	1769(58.6)	998(33.0)	223（7.4）	30（1.0）
	老年人群	249(35.0)	351(49.3)	103（14.5）	9（1.3）
	老年高血压	566 (35.1)	823 (51.0)	194(12.0)	30(1.9)
	一般高血压	306(37.4)	388(47.4)	105（12.8）	19（2.4）
	老年糖尿病	257 (25.5)	608 (60.3)	129(12.8)	15(1.5)
	一般糖尿病	168(32.4)	266(51.3)	75（14.5）	10（2.0）

2.3 基层医疗卫生服务能力的十年发展趋势

2.3.1 全国基层医疗卫生机构数量变化

从基层医疗卫生机构数量上来看，社区卫生服务中心（站）和门诊部（所）数量呈现持续上升趋势，乡镇卫生院呈现持续下降趋势，村卫生室先下降后上升。截至 2019 年，全国基层医疗卫生机构数 95.43 万个，占医疗卫生机构总数的 94.72%，其中社区卫生服务中心（站）数 35013 个，乡镇卫生院 36112 个，村卫生室 616094 个，门诊部（所）266659 个。2009 年-2019 年，设卫生室的村数占行政村的比例逐年上升，从 2009 年的 90.4%上升到 2019 年的 94.8%，详见表 10。

表 10　2009 年-2019 年基层医疗卫生服务机构数量（个）

年份	社区卫生服务中心(站)数	乡镇卫生院数	村卫生室数	门诊部（所）
2009	27308	38475	632770	182448
2010	32739	37836	648424	181781
2011	32860	37295	662894	184287
2012	33562	37097	653419	187932
2013	33965	37015	648619	195176
2014	34238	36902	645470	200130
2015	34321	36817	640536	208572
2016	34327	36795	638763	216187
2017	34652	36551	632057	229221
2018	34997	36461	622001	249654

2019	35013	36112	616094	266659

注：数据来源于2010-2020年《中国卫生健康统计年鉴》

表11 2009年-2019年设卫生室的村数占行政村数（%）

年份	设卫生室的村数占行政村数（%）
2009	90.4
2010	92.3
2011	93.4
2012	93.3
2013	93.0
2014	93.3
2015	93.3
2016	92.9
2017	92.8
2018	94.0
2019	94.8

2.3.2 全国基层医疗卫生机构人员配置情况

从基层人员配置来看，2009年-2019年，社区卫生服务中心（站）的执业（助理）医师、注册护士及卫生技术人员增长速度较快，社区卫生服务中心（站）的卫生技术人员从2009年的25.04万人，增加到了2019年的52.47万人，增幅为109.52%；乡镇卫生院卫生技术人员从2009年的98.54万人增加到了2019年的124.49万人，增幅为26.34%。社区卫生服务中心（站）的医护比较乡镇卫生院略高，截至2019年，社区卫生服务中心（站）的医护比为0.92，乡镇卫生院为0.78，详见表12。

我国基层医疗卫生机构卫生技术人员的学历主要集中在大专，占比约40%，本科及以上学历人员较少。2019年，社区卫生服务中心卫生技术人员本科及以上学历占比37.0%，乡镇卫生院为17.4%，二者相差近20%，差距较为明显，详见表13。

表12 2009年-2019年基层医疗卫生机构人员情况

年份	卫生技术人员（万人）		执业（助理）医师（万人）		注册护士（万人）		医护比	
	社区卫生服务中心（站）	乡镇卫生院	社区卫生服务中心（站）	乡镇卫生院	社区卫生服务中心（站）	乡镇卫生院	社区卫生服务中心（站）	乡镇卫生院
2009	25.04	98.54	10.97	43.48	7.97	21.17	0.73	0.49
2010	33.13	99.52	14.42	43.23	10.65	22.38	0.74	0.52
2011	36.80	99.19	15.86	41.34	11.98	23.32	0.76	0.56

2012	38.70	102.67	16.74	42.76	12.87	25.00	0.77	0.58
2013	40.62	105.20	17.38	43.79	13.91	27.26	0.80	0.62
2014	41.75	106.15	17.70	43.65	14.57	28.42	0.82	0.65
2015	43.12	108.64	18.17	44.44	15.34	30.12	0.84	0.68
2016	44.62	112.44	18.77	45.88	16.21	32.11	0.86	0.70
2017	47.40	116.32	19.82	47.12	17.60	34.45	0.89	0.73
2018	49.93	119.33	20.94	48.44	18.92	36.35	0.90	0.75
2019	52.47	124.49	22.03	50.83	20.24	39.57	0.92	0.78

表 13　2009 年-2019 年基层卫生服务机构人员的学历情况

年份	社区卫生服务中心		乡镇卫生院	
	大专	本科及以上	大专	本科及以上
2009	--	--	--	--
2010	39.9	19.0	33.9	5.7
2011	40.3	19.1	34.8	5.9
2012	40.9	20.0	35.7	6.1
2013	41.6	23.3	38.1	7.5
2014	41.6	23.8	38.3	7.8
2015	41.5	26.0	39.4	8.7
2016	41.9	27.9	41.4	10.1
2017	41.4	30.8	41.5	12.4
2018	41.0	33.8	43.0	15.0
2019	40.6	37.0	43.4	17.4

3 结论

综上，十年来，国家基本公共卫生服务项目在全国范围落地实施，作为国家惠民利民重大的民生工程，取得了显著成效，并已逐步走向制度化、规范化。各服务项目人群覆盖率均有较大幅度增长，服务广覆盖的目标基本达成，重点人群健康管理水平提升显著，健康管理效果呈现，居民对基本公共卫生服务的获得感逐步提高，基层医疗卫生机构服务能力不断提升。

3.1 基于社区（乡镇）的人群健康管理模式已形成

国家基本公共卫生服务项目分为两大类：以个性化服务为特征的健康管理类服务（包括健康档案、健康教育和个体健康管理），和以群体性服务为特征的公共卫生类服务（预防接种、传染病及突发公共卫生事件的报告和处理、卫生监督协管等）；根据健康管理的策略不同，又可将健康管理项目分为两类：重点人群健康管理、疾病健康管理，如图 6 所示。基本公卫提供的健康管理服务覆盖了孕产妇、新生儿、婴幼儿、学龄前儿童、慢性病患者、老年人、精神疾病患者、肺结核患者。尽管当前的健康管理类服务还是以“基本性”服务为主，服务内容有待进一步深化，然而，通过基本公共卫生服务项目实施十年，我国已经探索出并初步形成了以社区（乡镇）为基础的人群康管理服务模式，基层医疗机构完成了“以疾病为中心”向“以健康为中心”的理念转型。

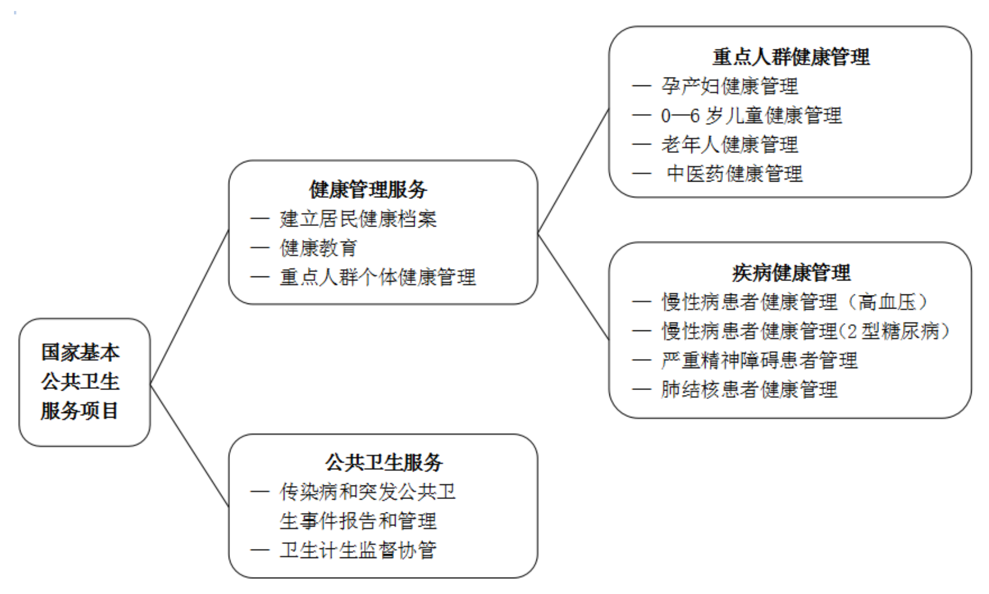


图 6　国家基本公共卫生服务项目的分类

3.2 重点人群健康管理水平提升显著，健康管理效果呈现

通过实施国家基本公共卫生服务项目，对慢性病患者人群的健康管理，在一定程度上遏制了城乡居民心血管疾病死亡率快速上升的趋势。2010 年-2018 年我国城市和农村居民心血管疾病死亡率增长速度分别为 1.0%和 2.9%，远低于 2006 年-2009 年增长速度的 11.5%和 14.4%[2]，与近年来基层医疗卫生机构对高血压和糖尿病患者进行血压、血糖控制密不可分，健康管理发挥了较大的作用，相关研究也显示国家基本公共卫生服务影响了我国 2 型糖尿病患者基于社区的健康管理活动，其规范实施加强了糖尿病患者的健康管理效果和总体服务满意度[3]。

妇幼健康水平和服务水平有效提升，城乡差距逐年缩小。孕产妇建卡率、产前检查率和产后访视率分别由 2009 年的 90.3%、92.2%、88.7%增长至 2017 年的 96.6%、96.5%、94.0%。全国孕产妇死亡率从 2009 年的 31.9/10 万降低至 2017 年的 19.6/10 万，城乡孕产妇死亡率差异从 2009 年的 7.4/10 万减少至 2018 年的 4.4/10 万。新生儿访视率由 2009 年的 87.1%增加至 2017 年的

93.9%；全国新生儿死亡率从 2009 年的 9‰降低至 2017 年的 4.5‰，城乡差距由 2009 年的 6.3‰降低至 2018 年的 2.5‰[4]。2009 年至 2019 年，儿童健康管理率不断上升，由 2009 年的 73.34%上升到 2019 年的 91.16%，略低于黄萍等对上海市的评估（98.47%）[5]，相关研究显示基本公共卫生服务中儿童健康管理的实施与新生儿死亡率下降有关[6]，可见项目实施十年，我国儿童健康管理开展较好，但也存在地区差异。

2020 年，全国第七次人口普查数据显示，65 岁以上人口占比达 13.5%[7]，快速老龄化对我国老年人健康管理提出了新挑战。随着老龄化加剧，我国老年人的失能化问题日益严重，且老年人健康水平总体较低[8]。老年人健康管理的有效实施是老年人口健康基本权利得到维护与保障的重要表现，有利于维护老年人健康水平和健康公平，是应对人口老龄化的重要措施之一[9]。本次调查显示，2019 年全国老年人健康管理率达 67.41%，较 2009 年增长 26.23%，可见老年人健康管理实施取得了一定的效果。

严重精神障碍患者和肺结核患者作为特殊人群，主要以“专科医院治疗+社区管理”的模式为主[10-11]。严重精神障碍患者规范管理率在 2009-2019 年波动上升，截至 2019 年严重精神障碍患者规范管理率达 89.17%。肺结核患者管理率及肺结核患者规则服药率均稳定在 90%以上，管理服务效果整体较好。

3.3 预防接种工作稳扎落实，疫苗可控传染病发病率有所下降

国家疾控中心利用 2017 年全球疾病负担研究结果，比较了 1990-2017 年期间主要疾病的寿命损失年（YLL）、健康寿命损失年（YLD）和伤残调整寿命年（DALY），其中包括计划免疫性疾病（白喉、百日咳、破伤风和麻疹）和肺结核传染性疾病，由传染病、孕产妇、新生儿和营养状况引起的 YLL、YLD 和 DALY 发生率大幅下降，而由非传染性疾病引起的发生率普遍上升[12]。在一项关于中国（含大陆 31 个省）2004 年至 2013 年 45 种法定报告传染病的发病率和死亡率趋势的研究中发现，虽然传染病总发病率从 2004 年起呈上升趋势，但 2009 年之后趋于平稳，总的增长趋势在 2009 年后发生变化，2009-2013 年间的传染病发病率（2.3%）年变化率明显低于 2004-2008 年（6.2%）[13]。

从结果中可以看到在疫苗可预防疾病的治疗方面，持续明显地改善，而这部分工作往往是依靠基层医疗卫生机构开展的基本公共卫生工作开展。虽然传染病的防控工作有计划免疫、传染病防治重大专项等措施的共同努力，但基本公共卫生服务项目中从基层医疗卫生机构入手防控传染性疾病也是必不可少的。

3.4 推进了我国公民健康教育工作的专业化、规范化、常态化，居民的健康素养水平不断提高

基本公共卫生服务中健康教育项目是全民健康教育的网底工程，推进了我国公民健康教育的专业化、规范化、常态化，健康教育进社区、进家庭，倡导

健康生活方式，注重慢性病防治，普及基本医疗知识，促进大众掌握健康技能，改变不健康行为；居民健康档案建档率有明显提高，利用率有所改善但仍有待提高，居民满意度尚可[14]。除健康教育专项以外，基本公共卫生服务其他各个项目中也都有针对不同人群的规范化健康教育和健康指导的要求，健康教育活动形式丰富多样，群众参与度较高。

随着健康教育的不断规范化、全面化，我国居民的健康素养不断提高，据全国监测数据显示[15]，我国城乡居民健康素养具备率由 2008 年的 6.48%，提升至 2019 年的 19.17%；基本公共卫生服务中健康教育项目的实施，对提高居民健康知识、形成健康行为发挥了重要作用，健康素养监测结果显示，我国居民的基本知识和理念素养水平由 2008 年的 14.97%增加为 2019 年的 34.31%，健康生活方式与行为从 2008 年的 6.93%上升为 2019 年的 19.48%，以城乡社区为中心的健康教育工作成效显著。

3.5 居民对国家基本公共卫生服务项目的获得感较高

项目实施十年，居民对基本公共卫生服务的获得感逐步提高，2019 年的需方现场调查显示，居民对“国家基本公共卫生服务项目”的知晓率为 85.4%，服务利用率为 98.7%；重点人群对国家基本公共卫生服务项目满意度均在 90%以上，孕产妇人群满意度最高（96.8%）；88.3%的调查对象认为国家基本公共卫生服务对服务自身健康的改善有不同程度上的帮助。调查结果与刘丽等对青岛市居民基本公共卫生服务项目利用情况的调查结果相似[16]。提高居民基本公共卫生服务知识知晓率则有利于提高个人健康行为的形成率[17]，居民了解基本公共卫生服务相关知识，学习国家有关促进居民健康的政策，可以更加积极主动地接受基本公共卫生服务，从而更好地促进居民自身健康，提高全民素养水平，提高居民的获得感和幸福感。

3.6 基本公共卫生服务项目的实施促进了基层服务能力的不断提高

基本公共卫生服务项目的实施主体是基层医疗卫生机构，基层机构一直是我国医疗卫生体系的薄弱环节；2010 年 5 月，李克强总理提出：要把保基本、强基层、建机制作为医改工作重心，把更多的财力、物力投向基层，把更多的人才、技术引向基层，切实增强基层的服务能力，实施好一批公共卫生服务项目，使群众得到实实在在的好处；建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，人人享有基本医疗卫生服务是深化医药卫生体制改革的总体目标。

本次评估发现我国社区卫生服务中心（站）和门诊部（所）数量呈现持续上升趋势，乡镇卫生院呈现持续下降趋势，可能是随着城市化进程的加快，乡镇改建为街道，从而导致乡镇卫生院及村卫生室转型成为社区卫生服务中心（站）[18]；调查显示设卫生室的村数占行政村的比例逐年上升，从 2009 年的 90.4%上升到 2019 年的 94.8%。基层医疗卫生机构人员数量、医护比、高学历占比逐年上升。山东省的一项实证研究验证了区县和机构层面上人力资源、硬

件设施、项目经费、组织保障等供方要素和社会人口、健康信念、效果评价等需方要素共同影响机构层面基本公共卫生服务项目的有效落实和居民的获得感[19]。

2009 年以来，基本公共卫生服务由基层医疗卫生机构开展，在持续多年的资金投入后，基层的软硬实力都有明显提升，促进了基层服务能力的发展，为居民健康提供更加可靠的保障。从政府财政投入来看，基本公共卫生服务项目与基本药物制度作为基层医改的双引擎，项目补助资金已成为当前基层医疗卫生机构政府财政补偿的主渠道，成为基层医疗卫生机构建立和保持公益性运行机制的重要保障，成为"强基层"的有力支撑。从基层医疗卫生机构与人员配置来看，虽然，目前相比二、三级医疗机构来说，基层卫生专业人力资源仍十分紧缺，但纵向来看，基层卫生服务机构人员数量已成上升趋势，人员素质也有所提高。

总结

本文收集汇总了既往数据，系统梳理了 2009-2019 年我国基本公共卫生服务项目的进展与成效，以期尽可能地展示该项目在过去十年的进展情况，然而，由于历史数据收集的难度较大，特别是项目起始的 2009-2014 年间，各指标数据缺失较多，文中所报的数据仅来源于部分省份，这是本研究的局限性所在。然而，从大的发展趋势上来看，全国的基本公卫各项目的服务覆盖率均有显著增长，逐步向"全民健康覆盖"的目标迈进。2020 年《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》（简称《基本法》）的颁布出台，首次在法律层面明确指出"基本医疗卫生服务包括基本公共卫生服务和基本医疗服务，其中基本公共卫生服务由国家免费提供。"同时，《基本法》第十六条提出"国家采取措施，保障公民享有安全有效的基本公共卫生服务，控制影响健康的危险因素，提高疾病的预防控制水平。"将国家基本公共卫生服务纳入《基本法》中，以法律形式固定下来，是对既往十年基本公共卫生服务实施成效的肯定，为项目的可持续发展提供了法律保障，同时也对未来基本公共卫生项目的不断改进优化，提出了更高的要求与期待。

参考文献

[1] 谭雄燕,刘文波,周吉,等. 南宁市基本公共卫生服务项目实施现状调查分析[J]. 应用预防医学, 2019, 25(05): 373-376

[2] 《中国心血管健康与疾病报告》2020[J].心肺血管病杂志,2021,40(10):1005-1009.

[3] 刘美岑,杨凌鹤,陈新月,等.中国 2 型糖尿病患者国家基本公共卫生服务利用情况及与管理效果的关系研究[J].中国全科医学,2022,25(01):43-49.

[4] 国家卫生健康委员会. 2018 年中国卫生和计划生育统计年鉴[M]. 北京:中国协和医科大学出版社，2018.

[5] 黄萍;汪铭涵;张安;常佩瑶;李连香;高中制;. 上海实施国家基本公共卫生服务项目十年效果评价[J]. 中华全科医学, 2020, 18(12): 1979-1983.

[6] Zhao P, Han X, You L, et al. Effect of basic public health service project on neonatal health services and neonatal mortality in China: a longitudinal time-series study. BMJ Open. 2020 Jul 20;10(7):e034427.
[7] 中华人民共和国国家统计局.第七次全国人口普查公告（第五号）. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818824.html
[8] 肖利允,徐翠,吴培香.失能老年人照护需求及照护模式的研究进展[J].护理学杂志,2020,35(02):103-106.
[9] 刘志,郝晓宁.基层医务人员对老年人健康管理服务项目的认知评价研究[J].中国农村卫生事业管理,2022,42(01):10-15.DOI:10.19955/j.cnki.1005-5916.2022.01.002.
[10] 刘则亮,冯地忠,何伏华.江苏省金湖县严重精神障碍患者管理现状和分布特征分析[J].江苏卫生事业管理,2022,33(01):126-128+136.
[11] 张婷,汪清雅,苏倩,雷蓉蓉,庞艳,李建琼.应用德尔菲法构建重庆市耐药肺结核治疗管理评价指标体系研究[J].预防医学情报杂志,2021,37(10):1412-1416.
[12] Zhou M, Wang H, Zeng X,et al. Mortality, morbidity, and risk factors in China and its provinces, 1990-2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. Lancet. 2019 Sep 28;394(10204):1145-1158..
[13] Yang S, Wu J, Ding C, et al. Epidemiological features of and changes in incidence of infectious diseases in China in the first decade after the SARS outbreak: an observational trend study. Lancet Infect Dis. 2017 Jul;17(7):716-725.
[14] 姜中石,尤莉莉,杨思琪,等.我国居民健康档案的建立及利用情况：基于东中西三省份的需方调查[J].中国全科医学,2022,25(13):1539-1544.
[15] 国家卫生健康委员会. 2019 年全国居民健康素养水平升至 19.17%[EB/OL].(2020-04-24)[2022-05-02] http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3582/202004/df8d7c746e664ad783d1c1cf5ce849d5.shtml
[16] 刘丽;邵宇涵;林永峰;等;. 青岛市基本公共卫生服务项目居民知晓率和满意度调查分析[J]. 社区医学杂志, 2020, 18(01): 1-4.
[17] 罗宝玉,张小蝶,姜博,王苇,苏银花.衡阳市居民基本公共卫生服务知晓情况及影响因素分析[J].中国公共卫生管理,2021,37(06):770-773.DOI:10.19568/j.cnki.23-1318.2021.06.0016.
[18] 侯莹. 重庆市基本公共卫生服务政策执行分析 [D]. 西南大学, 2019.
[19] 刘铁诚. 基本公共卫生服务项目政策目标落实的影响因素及完善策略研究[D]. 山东大学, 2021.